

ISSN : 1410 2188



Sofyan

ETIKA ADMINISTRASI NEGARA SEBAGAI PONDASI NEGARA YANG KUAT

**Kumpulan Makalah Simposium Nasional II
Program Pascasarjana (PPs) Universitas Slamet Riyadi Surakarta (UNISRI)
Bekerja sama dengan
Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASiAN)**



**PPS UNISRI Surakarta bekerja sama dengan ASiAN
Surakarta, Februari 2012**

IMPLEMENTASI SURAT KEPUTUSAN JAMINAN KUALITAS OPERASIONAL UJIAN 02
(JKOP UJ02) DALAM PELAKSANAAN UJIAN AKHIR SEMESTER (UAS) DI UNIT
PROGRAM BELAJAR JARAK JAUH UNIVERSITAS TERBUKA (UPBJJ-UT)

Oleh:

Sofjan Aripin, Hasmonel, dan Lilik Aslichati

ABSTRAK

Kualitas pelaksanaan ujian akan menentukan kualitas lulusan mahasiswa Universitas Terbuka (UT) yang pelaksanaan ujiannya dilakukan secara serentak dengan cakupan secara nasional. Kemampuan manajerial dan konsistensi mengimplementasikan kebijakan maupun aturan yang berlaku menjadi fokus perhatian utama bagi setiap unsure pelaksana di UT pusat maupun Unit Program Belajar Jarak Jauh Universitas Terbuka (UPBJJ-UT), sebagaimana diatur dalam JKOP UJ02.

Indikasi munculnya permasalahan dalam implementasi kebijakan ini, terlihat dari kurangnya konsistensi pelaksana UPBJJ-UT dan komunikasi intensif UT pusat sebelum maupun sesudah Ujian Akhir Semester (UAS), dengan pandangan bahwa UAS merupakan kegiatan rutin yang biasa dilaksanakan. Setiap kebijakan apalagi pada tingkat kebijakan operasional pola perubahan dan perhatian memegang peranan kunci dalam implementasi kebijakan. Permasalahan tersebut menarik dan menjadi fokus kajian dan penelitian ini.

Hasil analisis dan interpretasi peneliti menunjukan bahwa pelaksanaan UAS di UPBJJ-UT sudah berjalan baik dalam mengimplementasikan JKOP UJ02, tetapi ada beberapa lokasi dan tempat ujian yang belum konsisten mengimplementasikan JKOP UJ02 yang berdampak terhadap ketidaktertiban dalam pelaksanaan UAS. Hal ini disebabkan oleh faktor efektivitas komunikasi, lemahnya sumber daya, dan disposisi dalam artian lemahnya motivasi pimpinan terhadap pelaksana UAS,

Kata Kunci: kualitas, implementasi, konsistensi

PENDAHULUAN

Latarbelakang

Pelaksanaan ujian akhir semester (UAS) merupakan momentum untuk menunjukkan eksistensi capaian individu seorang mahasiswa dalam menempuh seluruh matakuliah yang ditempuh pada setiap semesternya. Kesiapan seorang mahasiswa dalam menempuh suatu ujian akan ditentukan oleh individu mahasiswa yang bersangkutan, sebagaimana halnya dengan mahasiswa Universitas Terbuka (UT) yang menuntut kemandirian bukan hanya dalam proses belajar dan pembelajarannya, tetapi pada saat UAS kemandirian individu yang individualis sangat jelas menentukan eksistensi kualitas mahasiswa yang bersangkutan.

Pelaksanaan UAS yang dilaksanakan UT, baik program Pendidikan Dasar (Pendas) maupun Non Pendas pada dasarnya untuk mewujudkan eksistensi kualitas mahasiswa yang sudah diatur dalam

standar prosedur pelaksanaannya atau *standard operational procedure*(SOP), mulai dari tahap perencanaan UAS sampai dengan evaluasi hasil pelaksanaan UAS. SOP UAS ini diatur dalam Prosedur Pelaksanaan Ujian (Jaminan Kualitas Operasioan Ujian 02 (JKOP UJ02)) dan bahkan dipertegas lagi melalui Keputusan Rektor Universitas Terbuka Nomor: 3901/H31/KEP/2008, tentang Penanganan Pelanggaran Tata Tertib Ujian Bagi Mahasiswa UT.

Secara normatif maupun pengaturan teknis telah mencerminkan bahwa pelaksanaan UAS dalam implementasinya dilapangan akan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah digariskan, yaitu aman, tertib, dan lancar bagi palaksana (UT/UPBJJ) maupun peserta (mahasiswa). Tetapi secara pragmatis apa yang terjadi dilapangan cukup banyak permasalahan yang bukan hanya merugikan bagi kredibilitas UT/UPBJJ sebagai institusi penyelenggara UAS, tetapi bagi mahasiswa peserta UAS itu sendiri.

Indikasi ini muncul dengan berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh mahasiswa non pendas apalagi mahasiswa pendas (yang *notabene* para guru SD) maupun para pelaksana ujian, seperti : pengawas ruang ujian tidak menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik serta tidak memberikan teguran/sanksi kepada peserta UAS, Pengawas kurang memiliki pengetahuan yang cukup tentang SOP penyelenggaraan UAS UT, dan masih ditemukan UPBJJ yang menyelenggarakan UAS tidak sesuai Sismintas, khususnya rasion pengawas keliling dengan jumlah kelas (Supervisi UAS dan TAP Non Pendas 2008.2); membawa tas dan buku keruang ujian, satu tempat duduk ditempati dua orang (Supervisi UAS dan TAP Non Pendas 2009.1); tata tertib tidak dibacakan dan tidak memeriksa identitas peserta UAS, adanya penggunaan joki, membawa minuman/makanan, membawa HP diruang ujian, danmelakukan pencontekkan (Supervisi UAS dan TAP Non Pendas 2009.2).

Permasalahan tersebut di atas menurut peneliti berkaitan dengan indikator-indikator implementasi kebijakan SOP (JKOP UJ02) yang ditunjang dengan SK Rektor, dalam pelaksanaan UAS secara implementatif belum sesuai harapan, indikator tersebut berkaitan dengan hal sebagai berikut :

1. Kemampuan implementator di UPBJJ-UT dalam mengkomunikasikan kebijakan SOP pelaksanaan UAS JKOP UJ02 maupun SK Rektor Nomor: 3901/H31/KEP/2008 yang kurang jelas dan cermat baik dalam pengarahan pengawas maupun pemantauan para pengawas.
2. Kualitas dan kuantitas sumber daya staf UPBJJ yang kurang memadai sehingga, terjadi ketidak konsistenan dan ketidak jelasan dalam pelaksanaan UAS.
3. Implementator di UPBJJ kurang mengantisipasi kondisi, kemampuan, dan aspek sikap serta perilaku staf pengawas dilapangan, baik pada tingkat Penanggung Jawab Lokasi Ujian (PJLU) maupun Penanggung Jawab Tempat Ujian (PJTU).
4. Kekurang jelasan pengelolaan birokrasi pada UPBJJ, menimbulkan kebingungan bagi para pelaksana dilapangan maupun para pengawas ruangan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan pernyataan masalah (*problem statement*) sebagai berikut: "Implementasi kebijakan JKOP UJ02 dalam pelaksanaan UAS oleh UPBJJ-UT belum optimal, sehingga berdampak terhadap ketidak optimalan pelaksanaan UAS". Berlandaskan pada *problem statement* di atas, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian (*research questions*) sebagai berikut: "Bagaimana implementasi kebijakan ujian JKOP UJ02 di UPBJJ-UT?"

Maksud dan Tujuan Kajian

Maksud Penelitian

Maksud kajian ini untuk mendapatkan kenyataan pragmatis implementasi kebijakan JKOP UJ02 maupun kebijakan pendukung lain yang relevan dalam pelaksanaan UAS oleh UPBJJ-UT untuk peningkatan mutu eksistensi UT maupun mahasiswa peserta UAS.

Tujuan

Untuk menganalisis lebih mendalam mengenai implementasi JKOP UJ02 maupun kebijakan pendukung lainnya oleh UPBJJ-UT dalam pelaksanaan UAS.

Untuk mencari model SOP pelaksanaan UAS dengan memperhatikan faktor-faktor atau indikator-indikator yang paling berpengaruh dalam pengimplementasian kebijakan JKOP UJ02 oleh UPBJJ-UT dalam pelaksanaan UAS.

Kegunaan Kajian

Memberikan gambaran pragmatis kepada UPBJJ-UT maupun UT Pusat berkenaan dengan JKOP UJ02 maupun kebijakan pendukung lainnya dalam pelaksanaan UAS.

Memberikan rekomendasi kepada pimpinan UT terhadap kebijakan JKOP UJ02 oleh UPBJJ-UT dalam pelaksanaan UAS

Konsep Implementasi Kebijakan Sebagai Alat Analisis

Dalam perspektif administrasi publik dan kebijakan publik, mempelajari implementasi kebijakan publik sangat krusial dan kompleks, karena berkaitan dengan aspek kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan dalam suatu sistem pemerintahan dan aspek masyarakat sebagai objek kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III, (1980:1), bahwa:

The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy of the people whom it affects.

Jelas studi implementasi ini merupakan studi yang sifatnya general dan secara nyata setiap institusi mengalaminya sebagaimana yang terjadi di UT dengan diberlakukannya SK Rektor Nomor: 3901/H31/KEP/2008 dan SOP pelaksanaan UAS (JKOP UJ02) yang implementasinya di lapangan (dalam pelaksanaan UAS) belum optimal. Lebih lanjut Tachjan, (2006:74), mengemukakan bahwa:

“Studi implementasi kebijakan publik pengembangannya dilatarbelakangi oleh pengalaman mengenai pelaksanaan program-program kebijakan pembangunan baik di negara-negara Dunia Ketiga maupun di negara maju, yaitu adanya gap atau perbedaan antar apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran”.

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga sebagai ukuran akan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang secara nyata dilaksanakan di lapangan oleh para administrator publik atau implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun *stakeholder*-nya sebagai sasaran program, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39):

“...pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan”.

Untuk hal itulah dalam implementasi kebijakan para administrator perlu memahami secara mendalam berkenaan dengan unsur-unsur pokok dalam menjalankan kebijakan ini, sebagaimana dikemukakan oleh Abdullah (1988:11) dan Smith (1977:261) dalam Tachjan (2006:26), bahwa: “Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah: (1) unsur pelaksana (*implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*”. Pelaksana (administrator) mempunyai peran menentukan dalam implementasi kebijakan ini, yaitu untuk mewujudkan program yang akan dilaksanakan dan dicapai sesuai tujuan yang diinginkan terhadap sasaran program (*target groups*).

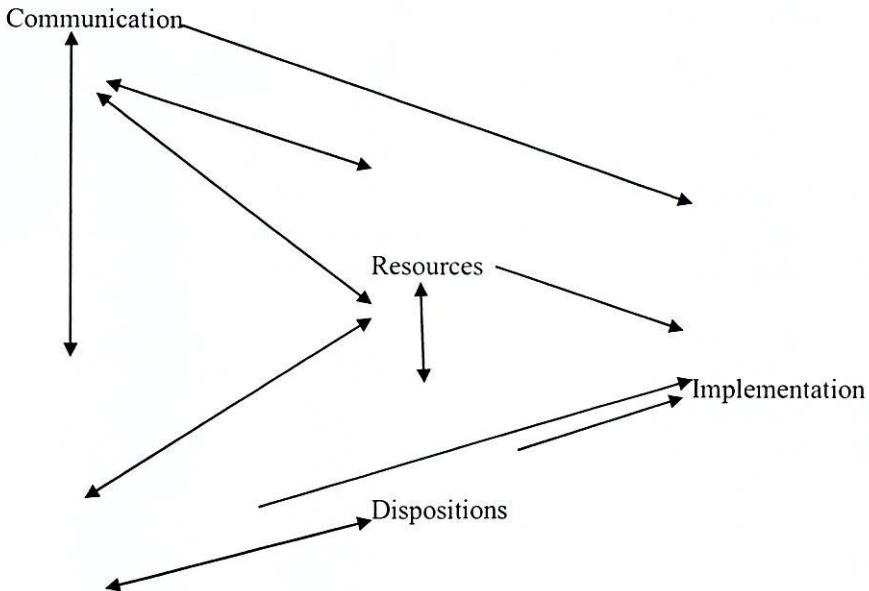
Model Implementasi Kebijakan Edwards III

Implementasi kebijakan pada era sebelum tahun 1970-an masih belum memperoleh perhatian yang serius dari para administrator publik maupun para pengambil kebijakan (*policy makers*), walaupun studi mengenai kebijakan publik sudah mulai berkembang pada dasawarsa 1950-an, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat. Pada tahun 1970-an, barulah muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980 : 9-10), sebagai berikut: “.... *four critical*

factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure."

Pada sisi lain Edwards III (1980:147) menegaskan juga bahwa dari keempat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan terjadi adanya interaksi yang langsung dan tidak langsung diantara beberapa faktor tersebut, sebagaimana dikemukakannya, bahwa: *"Interactions between factors: Aside from directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect resources, dispositions, and bureaucratic structures, which in turn influence implementation"*.

Pengaruh interaksi langsung dan tidak langsung dari keempat faktor tersebut terhadap implementasi kebijakan, sebagaimana terlihat pada gambar 2.1 di bawah ini.



Bureaucratic Structure

Gambar 2.1 Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Terhadap Implementasi (Edwards III, 1980:148)

Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya *top down* dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dimana setiap level hirarki mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketingkat pelaksana dilapangan.

Model ini akan efektif bila perumusan kebijakan yang dibuatnya memperhatikan dan memprediksikan implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal ini untuk menghindari terjadinya rintangan dan hambatan dalam implementasi karena kurang jelasan kebijakan dan kurangnya representatif terhadap keinginan masyarakat atau para pihak yang akan terkena oleh kebijakan tersebut.

Model ini melihat bagaimana administrator menghadapi permasalahan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh hambatan dari dalam birokrasi itu sendiri (*internal bureaucratic resistance*) dalam mengimplementasikan setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pengambil kebijakan dan keempat faktor tersebut merupakan faktor keberhasilan atau kegagalan bagi administrator publik dalam mengimplementasikan setiap kebijakan atau program, sebagaimana hasil kajian yang dilakukan oleh Edwards III tersebut.

Berbagai model kebijakan disamping yang dikemukakan oleh Edward III di atas, sebenarnya masih cukup banyak dikemukakan oleh berbagai pakar implementasi kebijakan seperti; Bardach. E. (1977), Cochran, Charles L & Eloise F. Malone(1999), Hoogwood, Brian W & Lewis A. Gunn(1984), Tachjan(2006), Van Meter, Donalds & Carl E Van Horn(1975), dan lain-lain. Implementasi kebijakan merupakan studi yang menarik dan secara lebih luas sudah teraplikasi dalam berbagai bidang kajian disiplin ilmu lainnya.

Kerangka Pemikiran Kajian

Implementasi kebijakan merupakan proses nyata yang akan dirasakan langsung oleh target kebijakan tersebut, begitu halnya dengan kebijakan Rektor dan JKOP UJ02 dalam pelaksanaan UAS yang dilaksanakan oleh UPBJJ termasuk para pengawas yang diharapkan pengawas mempunyai tanggungjawab sesuai tugas dan fungsinya dalam mengawasi peserta UAS, sebagaimana dikemukakan oleh Cochran, (1999:51), berikut ini: "*Implementation means carrying out the policy or program operations*, bahwa implementasi dimaksudkan sebagai pengoperasionalan suatu kebijakan atau program secara nyata dilapangan.

Berlandaskan pada latar belakang dan *problem statement* di atas dan pengkajian terhadap beberapa literatur kebijakan publik sebagai landasan kerangka pemikiran dalam mengkaji

permasalahan implementasi JKOP UJ02, dalam mengkaji lebih lanjut terhadap permasalahan implementasi tersebut penulis menggunakan konsep model dari Edwards III sebagai landasan teoritik untuk mengkaji permasalahan dalam ini.

Untuk itulah Edwards III menyarankan untuk efektifitasnya implementasi kebijakan maka diperlukan perhatian terhadap keempat variabel (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) yang satu sama lain saling berkaitan (lihat gambar 2.1, hal.37), sebagaimana ditegaskan lebih lanjut oleh Edwards III (1984:10), berikut ini: “ ... *the four factors are operating simultaneously and interacting with each other to aid or hinder policy implementation....*”.

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III (1980) adalah sebagai berikut:

Komunikasi(*communication*) memegang peranan utama bagi para administrator untuk mengkomunikasikan setiap program atau kegiatan dalam mengimplementasi kebijakan karena administrator merupakan pelaksana keputusan atau perintah yang mana dalam administrator itu sendiri terdiri dari beberapa jenjang hirarki dalam implementasi kebijakan ini (*level of policies*). Begitu pentingnya komunikasi dan begitu kompleknya dalam implementasi suatu kebijakan oleh administrator publik dalam organisasi pemerintahan, Van Meter and Van Horn (1975:466) mengemukakan secara tegas, bahwa: “Communication within and between organizations is complex and difficult process. In transmitting messages downward in an organization to another, communicators inevitably distort them-both intentionally and unintentionally (Downs, 1967:133-136). Furthermore, if different sources of communication provides inconsistent interpretations of standards and objectives or if some source provides conflicting interpretations over time, implementor will find it ever more difficult to carry out the intentions of policy. Therefore, the prospects of effective implementation will be enhanced by the clarity with which standars and objectives are stated and by the accuracy and consistency with which they are communicated”.

Pemikiran tersebut menunjukkan bahwa komunikasi harus mempunyai standar dan tujuan yang jelas dan adanya kekonsistenan administrator dalam melaksanakan kebijakan tersebut, sehingga akan terhindar dari adanya konflik, mudah dan jelas dalam pelaksanaan kebijakan. Adapun indikator yang berkaitan dengan dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh Edwards III terdiri dari: transmisi (*transmission*), konsistensi (*consistency*), dan kejelasan (*clarity*).

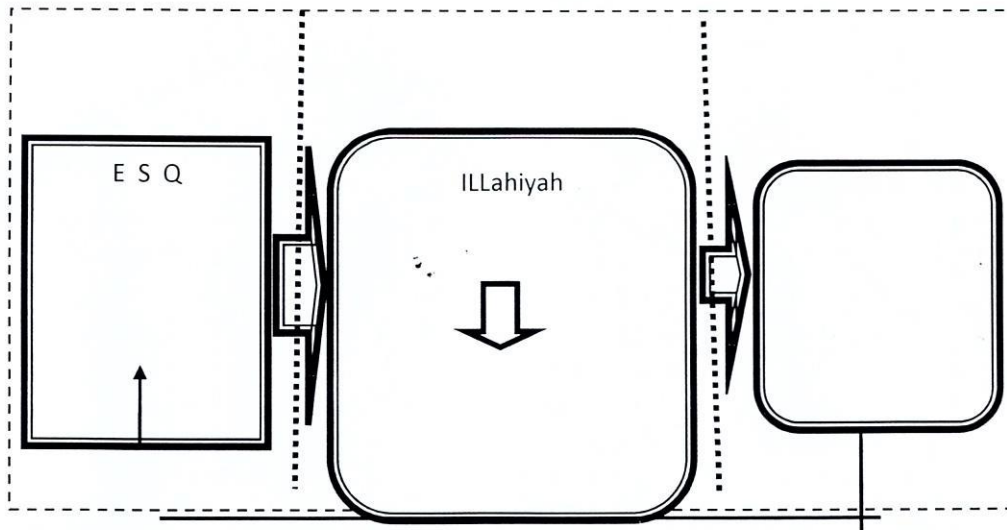
Sumber daya (*resources*) merupakan daya dukung terhadap pelaksanaan kebijakan oleh administrator publik untuk menjalankan perintah-perintah kebijakan yang jelas, konsisten, dengan transmisi yang tepat. Sumber-sumber ini terdiri dari: staf (*staff*),

wewenang(*authority*), dan fasilitas (*facilities*). Keberadaan sumber daya tersebut akan mengefektifkan dan memudahkan administrator terhadap implementasi kebijakan.

Kecenderungan-kecenderungan/tingkahlaku (*dispositions*) yaitu bagaimana sikap para administrator untuk melaksanakan kebijakan secara efektif sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Hal ini menunjukkan sikap rasa tanggungjawab dari administrator untuk mengimplementasikan kebijakan ini dengan penuh kesadaran dan kesungguhan. Ada tiga elemen yang dapat mendukung kecenderungan dari administrator untuk melaksanakan kebijakan ini. Pemikiran tersebut menunjukkan akan sikap administrator dalam merespon setiap kebijakan yang harus dilaksanakannya harus mempunyai ketiga elemen tersebut hal ini penting untuk menjaga keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh administrator. Oleh sebab itu Edwards III, mengemukakan pentingnya pemahaman lebih lanjut dalam disposisi ini untuk memperhatikan aspek: "*effects of dispositions, staffing the bureaucracy, dan incentives*". Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) pada umumnya merupakan pelaksana kebijakan yaitu bagaimana *standard operating procedures (SOP)* mendukung terhadap efektifitas implementasi kebijakan dan *fragmentation* yaitu bagaimana tupoksi masing-masing unit/badan dapat mengimplementasikan kebijakan secara bertanggungjawab, sehingga akan menghindarkan adanya lempar tanggungjawab antara satu unit/badan dengan unit/badan lain dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Konsep yang dikemukakan oleh Edwards III tersebut dengan keempat dimensi yang dikemukakannya akan dijadikan sebagai variabel bebas dan merupakan pisau analisis peneliti dalam mengkaji implementasi kebijakan.

Untuk melihat alur pemikiran mengenai pengaruh implementasi kebijakan JKOP UJ02 dapat dilihat kerangka pemikirannya pada gambar di bawah ini dengan mengelaborasi dari teori sistem umum yang dikemukakan oleh Bertalanffy (1968:43) dan hasil masukan dari para penelaah, sebagaimana terlihat pada gambar 2.2 di bawah ini:



Gambar 2.2. Kerangka Pemikiran (diaposi dari model Sistem Bertalanffy, 1968:43.)

ANALISIS MASALAH

Profil Kajian

Kajian ini dilaksanakan pada ujian Program Non Pendas dan Program Pendas masa ujian 2010.1 di beberapa UPBJJ – UT. Tempat-tempat ujian yang dikaji dikelompokkan ke dalam 3 kategori kerawanan ujian, yaitu tempat ujian tidak tertib, kurang tertib, dan tertib. Pengelompokan ini didasarkan pada kondisi pelaksanaan ujian program Pendas, karena pada ujian program Non Pendas tidak ada kriteria kerawanan, semua tempat ujian relatif aman. Tempat-tempat ujian yang dijadikan lokasi penelitian, selengkapnya sebagai berikut:

Ujian program Non Pendas, dilaksanakan di:

Kategori tidak tertib : UPBJJ – UT Medan, tempat ujian Kab. Nias;

Kategori kurang tertib: UPBJJ – UT Surabaya, tempat ujian Sampang/Pamekasan;

Kategori tertib: UPBJJ – UT Jakarta, tempat ujian Jakarta Pusat.

Ujian program Pendas

Kategori tidak tertib: UPBJJ – UT Mataram, tempat ujian di Kab. Sumbawa, Kab. Dompu, Kab. Bima, dan Kota Bima;

Kategori kurang tertib: UPBJJ – UT Majene, tempat ujian Kab. Mamuju dan Kabupaten Mamuju

Kategori tertib: UPBJJ – UT Bogor, tempat ujian Kab. Bogor

Implementasi JKOP-UJ02

Kepala UPBJJ pada dasarnya merupakan implementator setiap kebijakan yang ditetapkan oleh Rektor yang terwujud dalam JKOP-UJ02 dan harus implementasi oleh UPBJJ secara konsisten, belum konsistennya UPBJJ melaksanakan aturan tersebut sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan Edwards III (1980 : 9-10), sebagai berikut: *"... four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure."*

Hal ini tercermin dari inkonsistennya Ka. UPBJJ-UT atau Koord. Registrasi dan Pengujian atau staf yang ditugaskan untuk memberikan pengarahan kepada setiap PJTU, PJLU, pengawas keliling, pengawas ruang maupun pengawas pendamping, dan staf PJLU yang cenderung dilaksanakan beberapa hari sebelum ujian, bahkan tidak dilakukan dengan alasan mereka (petugas ujian) sudah biasa melakukannya. Hal ini bertentangan dengan prosedur pelaksanaan ujian JKOP UJ02, bahwa pengarahan dilaksanakan harus dilaksanakan 2 minggu sebelum ujian.

Inkonsistensi Ka. UPBJJ-UT atau Koord. Registrasi dan Pengujian atau staf yang ditugaskan untuk memberikan pengarahan dapat interpretasikan lemah tingkahlaku (*dispositions*) yaitu bagaimana sikap para penanggungjawab ujian untuk melaksanakan kebijakan secara efektif sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Hal ini menunjukkan sikap rasa tanggungjawab dari administrator (penanggungjawab ujian) untuk mengimplementasikan kebijakan ini dengan penuh kesadaran dan kesungguhan.

Ada tiga elemen yang dapat mendukung kecenderungan dari administrator untuk melaksanakan kebijakan ini. Untuk menjaga keberhasilan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh penanggungjawab ujian, yaitu memahami pentingnya disposisi ini dengan memperhatikan aspek: *"effects of dispositions, staffing the bureaucracy, dan incentives"*. (Edwards III)

Pemahaman Pedoman Pelaksanaan Ujian (JKOP-UJ02)

Secara konseptual berkaitan dengan komunikasi dan sumber daya, komunikasi memegang peranan utama bagi para administrator untuk mengkomunikasikan setiap program atau kegiatan dalam mengimplementasi kebijakan karena administrator merupakan pelaksana keputusan atau perintah yang mana dalam administrator itu sendiri terdiri dari beberapa jenjang hirarki dalam implementasi kebijakan ini (*level of policies*). Begitu pentingnya komunikasi dan begitu kompleksnya dalam implementasi suatu kebijakan oleh administrator publik dalam organisasi pemerintahan, Van Meter and Van Horn (1975:466) mengemukakan secara tegas, bahwa:

"Communication within and between organizations is complex and difficult process. In transmitting messages downward in an organization to another, communicators inevitably distort them-both intentionally and unintentionally (Downs, 1967:133-136). Furthermore, if different

sources of communication provides inconsistent interpretations of standards and objectives or if some source provides conflicting interpretations over time, implementor will find it ever more difficult to carry out the intentions of policy. Therefore, the prospects of effective implementation will be enhanced by the clarity with which standards and objectives are stated and by the accuracy and consistency with which they are communicated”.

Pemikiran tersebut menunjukkan bahwa komunikasi harus mempunyai standar dan tujuan yang jelas dan adanya kekonsistenan administrator dalam melaksanakan kebijakan tersebut, sehingga akan terhindar dari adanya konflik, mudah dan jelas dalam pelaksanaan kebijakan. Adapun indikator yang berkaitan dengan dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh Edwards III terdiri dari: transmisi (*transmission*), konsistensi (*consistency*), dan kejelasan (*clarity*).

Sumber daya (*resources*) merupakan daya dukung terhadap pelaksanaan kebijakan oleh administrator publik untuk menjalankan perintah-perintah kebijakan yang jelas, konsisten, dengan transmisi yang tepat. Sumber-sumber ini terdiri dari: staf (*staff*), wewenang (*authority*), dan fasilitas (*facilities*). Keberadaan sumber daya tersebut akan mengefektifkan dan memudahkan administrator terhadap implementasi kebijakan.

Menentukan atau Memberi Masukan atas Susunan Kepanitiaan Ujian

Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) pada umumnya merupakan pelaksana kebijakan yaitu bagaimana *standard operating procedures (SOP)* mendukung terhadap efektifitas implementasi kebijakan dan *fragmentation* yaitu bagaimana tupoksi masing-masing unit/badan dapat mengimplementasikan kebijakan secara bertanggungjawab, sehingga akan menghindarkan adanya lempar tanggungjawab antara satu unit/badan dengan unit/badan lain dalam melaksanakan suatu kebijakan.

5. Menjelaskan Prosedur Ujian kepada PJTU dan PJLU

Kepala UPBJJ pada dasarnya merupakan implementator setiap kebijakan yang ditetapkan oleh Rektor yang terwujud dalam JKOP-UJ02 dan harus implementasi oleh UPBJJ secara konsisten, belum konsistennya UPBJJ melaksanakan aturan tersebut sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan Edwards III (1980 : 9-10), sebagai berikut: “.... *four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*

Hal ini tercermin dari inkonsistennya Ka. UPBJJ-UT atau Koord. Registrasi dan Pengujian atau staf yang ditugaskan untuk memberikan pengarahan kepada setiap PJTU, PJLU, pengawas keliling, pengawas ruang maupun pengawas pendamping, dan staf PJLU yang cenderung dilaksanakan beberapa hari sebelum ujian, bahkan tidak dilakukan dengan alasan mereka (petugas ujian) sudah biasa melakukannya. Hal ini bertentangan dengan

prosedur pelaksanaan ujian JKOP UJ02, bahwa pengarahan dilaksanakan harus dilaksanakan 2 minggu sebelum ujian.

Inkonsistensi Ka. UPBJJ-UT atau Koord. Registrasi dan Pengujian atau staf yang ditugaskan untuk memberikan pengarahan dapat interpretasikan lemah tingkahlaku (*dispositions*) yaitu bagaimana sikap para penanggungjawab ujian untuk melaksanakan kebijakan secara efektif sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Hal ini menunjukkan sikap rasa tanggungjawab dari administrator(penanggungjawab ujian) untuk mengimplementasikan kebijakan ini dengan penuh kesadaran dan kesungguhan.

Ada tiga elemen yang dapat mendukung kecenderungan dari administrator untuk melaksanakan kebijakan ini. Untuk menjaga keberhasilan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh penanggungjawab ujian, yaitu memahami pentingnya disposisi ini dengan memperhatikan aspek: "*effects of dispositions, staffing the bureaucracy, dan incentives*". (Edwards III)

6. Lokasi Ujian Sesuai Persyaratan

Kepala UPBJJ pada dasarnya merupakan implementator setiap kebijakan yang di tetapkan oleh Rektor yang terwujud dalam JKOP-UJ02 dan harus implementasi oleh UPBJJ secara konsisten, belum konsistennya UPBJJ melaksanakan aturan tersebut sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan Edwards III (1980 : 9-10), sebagai berikut: "*.... four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resourcess, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*

Hal ini tercermin dari inkonsistennya Ka. UPBJJ-UT atau Koord. Registrasi dan Pengujian atau staf yang ditugaskan untuk memberikan pengarahan kepada setiap PJTU, PJLU, pengawas keliling, pengawas ruang maupun pengawas pendamping, dan staf PJLU yang cenderung dilaksanakan beberapa hari sebelum ujian, bahkan tidak dilakukan dengan alasan mereka (petugas ujian) sudah biasa melakukannya. Hal ini bertentangan dengan prosedur pelaksanaan ujian JKOP UJ02, bahwa pengarahan dilaksanakan harus dilaksanakan 2 minggu sebelum ujian.

Inkonsistensi Ka. UPBJJ-UT atau Koord. Registrasi dan Pengujian atau staf yang ditugaskan untuk memberikan pengarahan dapat interpretasikan lemah tingkahlaku (*dispositions*) yaitu bagaimana sikap para penanggungjawab ujian untuk melaksanakan kebijakan secara efektif sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Hal ini menunjukkan sikap rasa tanggungjawab dari administrator(penanggungjawab ujian) untuk mengimplementasikan kebijakan ini dengan penuh kesadaran dan kesungguhan.

Ada tiga elemen yang dapat mendukung kecenderungan dari administrator untuk melaksanakan kebijakan ini. Untuk menjaga keberhasilan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh penanggungjawab ujian, yaitu memahami pentingnya disposisi ini

dengan memperhatikan aspek: *“effects of dispositions, staffing the bureaucracy, dan incentives”*. (Edwards III)

Kesimpulan

Kebijakan JKOP UJ02 maupun kebijakan pendukung lainnya merupakan rujukan dan pedoman dalam pelaksanaan UAS oleh UPBJJ-UT. Tetapi secara implementatif kebijakan-kebijakan tersebut dalam pelaksanaan UAS, baik program pendas maupun non pendas belum optimal diimplementasikan indikasi ini terlihat dari hasil temuan dilapangan. Berdasarkan temuan, hasil analisis, dan interpretasi peneliti serta tujuan penelitian ini, dapat disimpulkan:

Implementasi JKOP UJ02 maupun kebijakan pendukung lainnya oleh UPBJJ-UT dalam pelaksanaan UAS, berdasarkan katagori aman, sedang, dan bermasalah. Khususnya untuk katagori bermasalah, baik untuk program pendas maupun non pendas belum optimal dalam pelaksanaannya, hal ini menyangkut masalah komunikasi yang kurang efektif dalam pelaksanaannya, khususnya menyangkut sosialisasi JKOP UJ02, yang kurang terdukung dengan kualitas dan kuantitas SDM yang memadai dan lemahnya motivasi pimpinan dalam pelaksanaannya, baik pada level kepala, koordinator, PJLU, PJTU, pengawas keliling, pengawas ruangan, dan perilaku peserta ujian khususnya pada program pendas. Daya dukung insentif (material) untuk pelaksanaan ujian cukup memadai, khususnya pada lokasi atau tempat ujian perluasan. Struktur kepanitiaan UAS secara hirakis sudah memadai yang perlu penekanan pada aspek sosialisasi menyangkut tugas pokok masing-masing.

Faktor-faktor atau indikator-indikator yang paling berpengaruh dalam pengimplementasian kebijakan JKOP UJ02 oleh UPBJJ-UT dalam pelaksanaan UAS adalah faktor insentif tetapi baru dalam pengertian material, yaitu honor yang diterima. Secara normative dan praktis faktor komunikasi memegang peranan yang sangat penting sebenarnya dalam pelaksanaan UAS, keberhasilan komunikasi dengan dukungan kualitas SDM akan menamkan filosofi yang mendalam terhadap pelaksana UAS maupun peserta UAS.

Saran dan Rekomendasi

Universitas Terbuka:

JKOP UJ02 merupakan salah satu produk kebijakan yang secara normative menjadi pedoman bagi UPBJJ dalam pelaksanaan UAS. Untuk keefektifan implementasinya perlu adanya instruksi rutin dan intensif 3(tiga) minggu sebelum dan 2(dua) minggu sesudah pelaksanaan UAS oleh Kantor PR 3 melalui media non cetak (telepon, e-mail, maupun

vicon) minimal Kepala, kasuba TU, dan Koordinator Registrasi dan Pengujian untuk mengingatkan.

Perlu peningkatan kemampuan dan keterampilan bagi Staff UPBJJ-UT khususnya dalam memahami arti pentingnya UAS sebagai parameter kualitas lulusan UT.

Model kebijakan JKOP UJ02 oleh UPBJJ-UT secara procedural berdasarkan kebijakan yang sudah ditentukan UT, tetapi perlu memperhatikan faktor-faktor Intensifikasi komunikasi antara Pusat dan daerah dalam pelaksanaan UAS dan peningkatan kemampuan sumberdaya pelaksanaan ujian dan daya dukung infrastruktur pada tempat dan lokasi ujian, dan kecermatan mengantisipasi lingkungan

Secara umum kebijakan JKOP UJ02 merupakan pedoman dalam pelaksanaan UAS, tetapi perlu adanya kekonsistenan unsur pimpinan maupun staff UPBJJ-UT mengimplementasikan kebijakan JKOP UJ02 dalam pelaksanaan UAS. Hal ini untuk menghindari kebiasaan seolah-olah UAS ini pekerjaan yang rutin, sehingga kecenderungan mengurangi arti pentingnya makna UAS, seperti;

1). Penataan dan pengandaan naskah UAS dengan alasan pengkondisian dan penyesuaian dengan lokasi ujian, tindakan yang perlu jadi perhatian tentunya ketertiban dan keakuratan data peserta UAS dalam registrasi. Hal ini untuk menghindari indikasi terjadinya kebocoran naskah soal UAS dan menjag efesiensi kerja.

2). Pengarahan UAS terhadap para Koordinator, Kasubag TU, khususnya Koordinator Registrasi dan Ujian oleh kepala dua bulan sebelum pelaksanaan UAS harus menjadi prioritas untuk menyiapkan dan mengantisipasi kegiatan pelaksanaan UAS. Hal ini dapat dilakukan Kepala untuk menginstruksikan Koord. Reg. dan Ujian menyiapkan keakuratan data peserta UAS per tempat ujian dan per lokasi ujian berkoordinasi dengan Koord. BBLBA untuk keakuratan data dan Kasubag TU untuk penyiapan Daftar Nominatif dan koordinasi dengan penanggungjawab tempat ujian.

3). Kepala menginstruksikan setiap koordinator dan kasubag TU, termasuk kepala untuk melakukan pengarahan pengawas UAS satu bulan sampai 2 minggu sebelum pelaksanaan (UAS JKOP UJ02), hal ini pada pemantauan Tutorial Tatap Muka (TTM) dengan koordinasi kelompok belajar (pokjar) setempat.

Perlu ada ketetapan atau instruksi kepala kepada u.p Koord. BBLBA dan para petugas monitoring dan evaluasi (monev) TTM termasuk kepala kepada para peserta TTM maupun Pokjar tentang makna UAS, hal ini untuk mengingatkan bahwa tidak tertib dan berbuat curang dalam UAS berdampak terhadap kualitas ujian.

Perlu penekanan koordinasi internal oleh kepala melalui rapat terjadwal dan agenda yang jelas (misal; atas dasar evaluasi UAS sebelumnya disamping penegasan terhadap kebijakan yang sudah ditentukan UT termasuk JKOP UJ02) 3 (tiga) bulan sebelum

pelaksanaan UAS, antara penangunjawab pelaksana UAS dengan Koor. BBLBA dan Kasubag TU.

Antisipasi dan prediksi terhadap lingkungan internal dan eksternal, untuk menjaga kualitas pelaksanaan ujian dan pencitraan UT. Lingkungan internal yang perlu diperhatikan adalah komunikasi persuasive, ketegasan, dan kekonsistenan Kepala UPBJJ-UT dalam menegakkan atauran dan tata tertib. Sedangkan factor lingkungan eksternal perlu *check and recheck* setiap masukan dari para pihak terkait untuk ketepatan penentuan tempat ujian, lokasi ujian, dan pelaksana ujian.

Tindak Lanjut Kajian

Kajian ini belum menjangkau lebih mendalam terhadap indikasi-indikasi dari dua dimensi yang dikemukakan oleh Edward III, khususnya menyangkut motivasi (dimensi SDM) dan sikap (dimensi disposisi) yang sangat menentukan kekonsistenan dan kesadaran dalam menjalankan setiap kebijakan dalam pelaksanaan ujian dilapangan oleh semua unsure terkait.

Faktor internal dan eksternal yang perlu dikajilebih lanjut terhadap peningkatan kualitas ujian dan pencitraan UT.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

Bardach. E. 1977. *The Implementation Game. What Happen after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Cochran, Charles L & Eloise F. Malone.1999. *Public Policy, Perspectives and Choices, Second Edition*. Boston: McGraw-Hill College.

Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C

Hoogwood, Brian W & Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.

Saefullah, H.A.Djadja. 2007. *Pemikiran Kontreporer Administrasi Publik, Prespektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Bandung : LP3AN FISIP UNPAD.

Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPi Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.

Van Meter, Donalds & Carl E Van Horn, 1975, "*The policy Implementation Process: A Concetual Framework*" *Administration Society*. Vol. 6 No. 4 February 1975.

Dokumen dan Peraturan Perundangan

Adiwisastra, 2008. *Materi Perkuliahan Manajemen Sumber Daya Manusia*. PPs Unpad Bandung.

Prosedur Pelaksanaan Ujian (JKOP UJ02), Tahun 2007 Pusmintas Universitas Terbuka

Keputusan Rektor Universitas Terbuka Nomor: 3901/H31/KEP/2008, tentang penanganan Pelanggaran Tata Tertib Ujian Bagi Mahasiswa UT, tanggal 04 November 2008.